

Economics and Sociology
Occasional Paper No. 2265

**SERVICIOS FINANCIEROS PARA LA MICROEMPRESA:
CRITERIOS DE EVALUACION Y CASOS DE EXITO**

Claudio González-Vega

November 1995

Rural Finance Program
Department of Agricultural Economics
and
Rural Sociology
The Ohio State University
2120 Fyffe Road
Columbus, Ohio 43210-1099

Abstract

The basic assumption of this paper is that microenterprises in a country such as El Salvador may be credit constrained. Removing such a constraint is not easy. This paper develops criteria for success of microfinance programs that alleviate those constraints. These criteria include outreach and sustainability. Outreach involves numbers of clients, their poverty profile, and the quality of services provided. Sustainability involves financial viability and organizational permanency. The importance of financial viability is stressed. Examples of successful microfinance organizations illustrate the criteria.

SERVICIOS FINANCIEROS PARA LA MICROEMPRESA: CRITERIOS DE EVALUACION Y CASOS DE EXITO¹

Claudio González-Vega²

A. Microempresa y servicios financieros

Los programas de crédito han llegado a representar el componente más sustancial de los numerosos esfuerzos de apoyo a la microempresa patrocinados por gobiernos, agencias internacionales y fundaciones privadas interesadas en aliviar la pobreza, tanto en El Salvador como en otros países en desarrollo. El propósito central de este estudio es proporcionarle, a quienes deben tomar decisiones sobre estos programas en El Salvador, elementos de juicio (teóricos y empíricos) para mejorar su desempeño.

En particular, se busca encontrar criterios para el mejoramiento de los diseños organizacionales, así como información útil para el debate sobre reformas al marco de políticas y otras regulaciones financieras y sobre los instrumentos más eficaces de promoción del sector. Se espera

¹ Capítulo escrito como definición de criterios de análisis para el proyecto de investigación "Mejoras en el Acceso a los Activos Productivos por Parte de los Pobres," llevado adelante por la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), en El Salvador, patrocinado por la Misión de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID).

² El autor es Profesor de Economía Agrícola y de Economía y Director del Programa Finanzas Rurales de Ohio State University. Su investigación en general sobre estos temas ha estado financiada por el Convenio Cooperativo FIRM de Ohio State University con la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID). El autor agradece a Juan Belt, Anabella Lardé de Palomo y Ricardo Córdova por su apoyo en relación con este trabajo, a Enrique Borgo por su interés en los resultados y a Carlos Mauricio López, Franciso Sorto y Columba Quiñónez por sus comentarios y colaboración. Solo el autor es responsable por las opiniones expresadas aquí, las que no comprometen a las organizaciones patrocinadoras.

que, con un mayor conocimiento de la situación presente, las autoridades puedan adoptar intervenciones más sistemáticas, que a la vez puedan contribuir efectivamente (en vez de reprimir o distorsionar) al desarrollo exitoso de las organizaciones que actualmente le ofrecen servicios financieros a la pequeña y la microempresa. En vista de las dificultades y fracasos pasados de la intervención estatal en los mercados financieros, los instrumentos de promoción deben ser sometidos a un análisis cuidadoso (González-Vega, 1994b).

La premisa básica para el estudio es el reconocimiento de que en el sector informal salvadoreño operan numerosos pequeños y microempresarios con oportunidades productivas atractivas a su alcance. Cuando estas oportunidades existen (lo que no ocurre en todos los casos), los recursos propios de los microempresarios son con frecuencia insuficientes para aprovecharlas a plenitud. Esto significa que, si bien los ingresos que estos hogares generan son modestos, poder de compra adicional (gracias a un préstamo), que les permitiera aumentar los factores de la producción bajo su control, haría posible un incremento proporcionalmente importante de su ingreso. Es decir, la tasa *marginal* de rendimiento de sus actividades es muy elevada.³ La prestación a costo razonable de otros servicios financieros, además del crédito, también les permitiría mejorar sus niveles de ingreso.

³ Esto puede ser aclarado con un ejemplo. Supóngase un microempresario cuyos ingresos mensuales sean 2.000 colones. Si acceso a un préstamo de 1.000 colones le permitiera un mejor aprovechamiento de su esfuerzo, podría generar 4.000 colones de ingreso al mes. Sus ingresos serían todavía modestos, pero la tasa marginal de rendimiento habría sido del 100 por ciento anual (ingreso adicional 2.000 - préstamo 1.000/prestamo 1.000). Si pagara una tasa de interés del 40 por ciento al año (400 colones), todavía podría aumentar sus ingresos netos de 2.000 a 2.600 colones, un aumento nada despreciable.

Las pequeñas y las microempresas salvadoreñas han tenido, sin embargo, un acceso limitado a los servicios financieros provistos por intermediarios formales, tanto préstamos como facilidades de depósito y para la transferencia de fondos (Cuevas y Graham). Si bien se observan gran variedad de transacciones financieras informales, las contribuciones de estas fuentes de crédito son insuficientes para apoyar el crecimiento acelerado de la productividad de estas pequeñas empresas. Se supone, por lo tanto, que un mejoramiento en la prestación de servicios financieros a este sector contribuiría al crecimiento económico y al alivio de la pobreza.

Aumentar la oferta de servicios financieros es una tarea compleja. Cuando una pequeña o microempresa no logra el acceso al crédito formal, no en todos los casos es porque carece de capacidad de pago. Dados los problemas de información e incentivos que caracterizan a los mercados financieros, es posible que el deudor potencial no logre convencer a un acreedor dado de la existencia de esa capacidad de pago (González-Vega, 1995b). Esto ocurre porque los costos para el acreedor (privado o estatal) de verificarla y para el deudor de documentarla son muy elevados. Ante el legítimo temor a la falta de pago, la única manera eficaz de solucionar este conflicto es mediante innovaciones en tecnología financiera que permitan transacciones a más bajos costos.

Éxito en la prestación de servicios financieros a pequeñas y microempresas depende, entonces, de la adopción de tecnologías financieras apropiadas (de bajo costo para todos los involucrados), puestas en práctica mediante políticas y procedimientos correctos (que protegen la viabilidad financiera del intermediario), a través de organizaciones cuyo diseño genere incentivos que promuevan el logro de objetivos de cobertura (de una amplia clientela) y de permanencia institucional (González-Vega, 1994a).

La última década ha presenciado un progreso sustancial en el campo de las microfinanzas en los países en desarrollo. Importantes lecciones han sido aprendidas tanto de los éxitos como de los fracasos del pasado y un número (todavía pequeño) de organizaciones han logrado un progreso significativo en llevarle servicios financieros de calidad a numerosas clientelas marginales (Christen, Rhyne y Vogel). La experiencia de estos intermediarios permite definir los criterios de éxito adoptados en este capítulo.

En una segunda parte se describen brevemente algunos de los más importantes de estos programas pioneros y se busca identificar algunos de los componentes de su desempeño exitoso. Estos elementos de juicio son luego utilizados en el estudio de algunas organizaciones salvadoreñas que ofrecen servicios financieros a pequeñas y microempresas, a fin de determinar las innovaciones locales con que han enfrentado los problemas de atender a estas clientelas y de establecer el grado de progreso que han alcanzado hacia la sostenibilidad de sus servicios. Esta evaluación permitirá derivar recomendaciones para las autoridades y para los gerentes de las organizaciones examinadas.

B. Criterios de éxito

Para evaluar el desempeño de organizaciones que ofrecen servicios financieros a pequeñas y microempresas, aquí se adoptan esencialmente los criterios propuestos por Yaron (1994). El primer criterio se refiere al número de clientes de la población meta que la organización atiende, así como a la calidad de los servicios que ofrece. Este criterio responde a un objetivo de *cobertura* de una clientela particular.

El segundo criterio es la *autosustentabilidad* de la organización. Esta implica tanto la capacidad de autosostenimiento financiero, como la permanencia institucional. Para ello se requiere que el intermediario financiero, como cualquier otra organización en el mercado, sea capaz de generar ingresos suficientes para cubrir al menos el costo de oportunidad de todos los factores de la producción y activos (fondos) que administre, siendo a la vez capaz de cumplir con todas sus obligaciones contractuales derivadas de sus pasivos. Esto implica, entre otras cosas, la capacidad para mantener el valor real de la cartera de fondos prestables de la organización, aún en ausencia del apoyo continuado de los gobiernos y agencias internacionales. Se requiere, además, un diseño organizacional que garantice continuidad en la prestación de los servicios.

La adopción de estos criterios tiene varias implicaciones. Por una parte, estos programas deben ser evaluados en función de la calidad de los servicios financieros que prestan, en reconocimiento de la importancia de estos servicios para los clientes. Por otra parte, la metodología subraya la importancia de instituciones financieras viables, no sólo como un medio para ofrecer los servicios de manera sostenida y a poblaciones cada vez más amplias, sino como un incentivo apropiado para disciplinar el comportamiento de todos los involucrados en las transacciones financieras.

Desde esta perspectiva, la disciplina del mercado constituye un indicador crítico del desempeño de la organización (Rhyne). Si los clientes están dispuestos a pagar por los servicios (a tasas de interés que cubren todos los costos de prestarlos), si los utilizan repetida y continuamente, si pagan los préstamos con regularidad, en los términos y condiciones convenidos, y si depositan montos crecientes de sus fondos con el intermediario, se supone que los clientes se están

beneficiando.⁴ Mediante sus acciones, los clientes revelan información acerca del valor de los beneficios que están recibiendo y los evaluadores pueden suponer que esos servicios son al menos tan valiosos como el precio en que se está incurriendo por obtenerlos, posiblemente mucho más (dado el excedente del consumidor).

Estas pruebas del mercado son mucho menos válidas cuando los servicios son subvalorados (al incorporar subsidios), porque en estos casos el cliente no cubre todos los costos en que se incurre para proporcionárselos. Cuando los clientes se aprovechan del crédito subsidiado, lo que revelan es que reconocen un regalo cuando se les ofrece, pero no demuestran mucho acerca del valor del servicio (*per se*) que se les está prestando. El evaluador sabe que valoran el servicio al menos tanto como pagan, pero no necesariamente tanto como cuesta proporcionarlo. Entre mayor sea el subsidio, mayor será la discrepancia.

C. Cobertura

La cobertura de un programa refleja el logro del propósito central: prestarle servicios financieros de calidad a grandes números de pequeños y microempresarios. En este sentido importan tres dimensiones del programa:

- (a) la escala de operaciones y vocación de crecimiento de la organización;

⁴ Esto significa que no es indispensable evaluar el impacto de los servicios a nivel de los clientes mismos (por ejemplo, en su ingreso, empleo o bienestar). Si bien tal medición es interesante, lograrlo es una tarea difícil y muy costosa, dada la multiplicidad de fuentes y usos de fondos del hogar-empresa y en vista de la intercambiabilidad (*fungibility*) de los fondos (Von Pischke y Adams).

- (b) el nivel de pobreza de los clientes y otras dificultades para prestarles servicios financieros, por lo que constituyen una clientela difícil pero prioritaria, y
- (c) la variedad, calidad y adaptación de los servicios prestados.

Cuando una organización alcanza a grandes números de clientes, se afirma que cuenta con una cobertura extensa (Christen, Rhyne y Vogel). Este es un objetivo valioso, en vista de lo numeroso de las poblaciones sin acceso a servicios financieros formales. Las autoridades no pueden mostrar ignorancia ante la magnitud del problema. Esta es la razón por la que programas con clientelas numerosas y en aumento son, *ceteris paribus*, socialmente más atractivos.

En vista de la preocupación particular de este estudio, interesa además la profundidad del esfuerzo; es decir, la medida en que se tiene éxito en llevarle servicios financieros valiosos a clientelas cada vez más difíciles. En este caso se trata de hogares pobres que operan (o desean iniciar) empresas propias, pero que no poseen garantías adecuadas para tener acceso al sistema financiero formal. Se trata de autoempleados y de dueños de pequeñas empresas con un número reducido de trabajadores. En algunos casos la actividad es exclusivamente estacional o brinda ocupación únicamente a tiempo parcial a algunos miembros del hogar. Cuando la rentabilidad *marginal* es alta, sin embargo, justificaría algún grado de endeudamiento, que no estos empresarios no han podido alcanzar. Sin duda, entre menor el tamaño y mayor la pobreza de estos micro-empresarios, más difícil el reto para la organización a ser evaluada.

Dada la unidad entre el hogar y la empresa y la multiplicidad de medios para ganarse la vida de los miembros del hogar, sus demandas por servicios financieros son muy variadas y de su satisfacción depende críticamente el éxito de sus actividades. El manejo financiero del hogar-empresa incluye decisiones acerca de cómo asignar el poder de compra disponible entre los gastos

del hogar y los de la empresa; como asignar los ingresos probables entre los gastos de hoy y los de mañana (cuánto ahorrar); en qué forma mantener los ahorros y en qué tipo de proyectos invertir; cómo hacerle frente a la falta de sincronización entre los ingresos y los egresos así como a eventos inesperados y cómo reducir el riesgo en sus actividades. En la medida en que facilitan este manejo, servicios financieros de calidad contribuyen al éxito de la microempresa. Una organización tendrá una presencia más valiosa, en la medida en que ofrezca una gama amplia de servicios, adaptados a las necesidades de esta clientela.

D. Servicios de calidad

Un programa de crédito a la pequeña y la microempresa será viable y exitoso en la medida en que ofrezca servicios de alta calidad. Un microempresario está interesado no sólo en suficiente poder de compra de los fondos del préstamo; también desea que los préstamos sean desembolsados oportunamente, que el procedimiento sea sencillo y flexible, que el plan de amortización corresponda adecuadamente a su flujo de caja y que el plazo del préstamo corresponda con la naturaleza de la inversión que va a llevar adelante. Todo esto determina la calidad del servicio.

Un programa de crédito será más valioso si es permanente, en vez de transitorio. El deudor desea que el programa sea confiable. Las pérdidas esperadas por falta de acceso al crédito, cuando éste se requiere, como en una emergencia, pueden ser altas. Un servicio tardío le causa costos adicionales al productor. Hay muchas ventajas para un cliente, además, de mantener sus depósitos y conducir sus transacciones crediticias en una misma institución. El interés primordial del cliente es, por lo tanto, una institución sólida y viable, con la cual desarrollar una relación financiera de largo plazo. Esta es, por cierto, la naturaleza de su contrato implícito con el pres-

tamista informal. Los programas de crédito a la microempresa tienen mucho que aprender, desde esta perspectiva, de los prestamistas informales.

E. Autosustentabilidad

La sustentabilidad de la organización es condición necesaria para prestarle servicios valiosos a amplias y crecientes clientelas por períodos de tiempo prolongados. La autosuficiencia financiera permite capacidad de crecimiento con independencia de los caprichos de los donantes (gobiernos, agencias internacionales y fundaciones privadas). Un diseño organizacional adecuado hace posible la permanencia de la institución y crea incentivos que conducen a su éxito.

Una de las lecciones más importantes de los programas del pasado ha resultado precisamente de reconocer que la deficiencia más seria de intervenciones para proporcionarles servicios financieros a los pobres ha sido la falta de viabilidad institucional de las organizaciones que han sido creadas con este propósito. Los perjudicados en última instancia por esta falta de viabilidad han sido los pobres mismos.

¿Por qué importa tanto la viabilidad? Adquirir una preocupación por la viabilidad surge primero que nada de un reconocimiento de la escasez de los recursos. Si los recursos disponibles son limitados, sin instituciones autosuficientes habrá poca esperanza de llevarle servicios financieros a los numerosos hogares-empresas de los pobres que son depositantes o deudores potenciales. Los montos que se requerirían están más allá de la capacidad y de la voluntad política de los gobiernos y de las agencias internacionales (González-Vega, 1994c; Rhyne y Otero).

La alternativa a organizaciones financieramente autosostenibles son programas cuasi-fiscales caros y no viables, que no logran alcanzar más que a un número reducido de beneficiarios.

Por eso, la viabilidad importa principalmente desde esta perspectiva de **equidad**; para poder llevarle el crédito a más que a unos pocos. Esto requiere el crecimiento (o al menos mantener) el valor de la cartera de fondos prestables en términos reales, sin necesidad de inyecciones constantes de fondos externos.

Además, si el objetivo fuera una única inyección (transitoria) de fondos, transferencias directas (*lump-sum transfers*) son siempre un instrumento más eficiente para lograr este propósito, en lugar de crear todo un costoso programa de crédito. Cuando, en cambio, la sostenibilidad del servicio es importante, entonces la viabilidad de la organización financiera es crítica.⁵

Además de ser fiscalmente factible, la contribución más importante de una preocupación por la viabilidad financiera es que ésta genera incentivos apropiados para todos los participantes en las transacciones crediticias. Así, por ejemplo, mientras que una recuperación deficiente de los préstamos rápidamente destruye la viabilidad de un intermediario, una imagen de viabilidad siempre mejora la disciplina de pago.

Establecer la condición de sujeto de crédito es un ejercicio particularmente difícil para los pobres (González-Vega, 1995b). Para ello es necesario superar serios problemas de información. Esta información se acumula con la experiencia del acreedor acerca de un deudor particular y su

⁵ Cuando el ente interventor (el gobierno o una agencia donante) tiene una restricción presupuestaria y se preocupa por el costo de oportunidad de sus recursos (ya que éstos tienen usos alternativos) y cuando su tasa de descuento temporal no es demasiado elevada (es decir, cuando el bienestar de los actuales beneficiarios no pesa desproporcionadamente más que el de beneficiarios potenciales en el futuro, entre los objetivos del ente), entonces la capacidad de sostener el impacto de la intervención durante un horizonte suficientemente largo (darle una permanencia creíble) tiene importancia. Para esto se requiere la autosustentabilidad (Chaves y González-Vega, 1996).

récord de pago. Una vez que se ha adquirido la reputación de buen pagador, esta constituye un activo intangible para el deudor.

Contar con una reputación de buen pagador en una relación intermediario-cliente sostenible y bien establecida es un activo intangible para el deudor mucho más valioso cuando se espera que la institución financiera sea permanente y no transitoria. Cuando este activo intangible es suficientemente valioso, su existencia estimula el pago puntual de los préstamos. En cambio, cuando la sobrevivencia de la organización es cuestionada, la morosidad se presenta de inmediato y la profesía de fracaso se cumple por esa misma razón. La morosidad creciente (con sus efectos demostración negativos, ya que al no pagar unos, otros pierden el incentivo a pagar) se convierte en una señal de la falta de apoyo de la clientela hacia la organización. Por eso, tanto importa la viabilidad para mejorar la recuperación como una recuperación vigorosa es indispensable para la viabilidad (González-Vega, 1993a).

De la misma manera, si las tasas de interés que se cobran por los préstamos son demasiado bajas y por eso le causan pérdidas a la institución, los deudores interpretan estas pérdidas como una señal de falta de permanencia y el subsidio al crédito estimula la morosidad. Igualmente, requisitos excesivos y restricciones innecesarias al uso de los fondos aumentan los costos de transacciones, tanto del deudor como del intermediario, y reducen la calidad de los servicios que éste proporciona, con lo que disminuye el valor de la relación entre el cliente y el intermediario y aumenta la morosidad.

La búsqueda de la viabilidad también crea incentivos atractivos para depositantes potenciales y para la gerencia y empleados de la organización. Los ahorrantes demandan, en particular, mecanismos seguros para acumular sus reservas. La falta de permanencia de la organización es

una amenaza formidable a la seguridad de los depósitos. La viabilidad de la organización es también el incentivo más importante para que gerentes y empleados busquen mejorar el servicio y tomar decisiones que contribuyan a esa misma viabilidad.

F. Viabilidad institucional

El ingrediente principal en el éxito de un programa de prestación de servicios financieros a la pequeña y la microempresa y, por lo tanto, en su capacidad para tener un impacto positivo importante sobre sus beneficiarios es su viabilidad institucional.

Sólo un programa viable puede ofrecerle servicios permanentes y confiables a sus clientes. Sólo un programa viable puede crecer suficientemente, a fin de alcanzar un número significativo de microempresarios. Desde esta perspectiva, las metas de cobertura y de autosustentabilidad no están en conflicto; por el contrario, se refuerzan mutuamente.

Una institución viable es autosuficiente y es apreciada por su clientela. Estos son dos criterios básicos de viabilidad:

- (a) poder valerse por sí misma y
- (b) contar con el apoyo de sus clientes.

En el caso particular de un programa de crédito, estos criterios requieren que, con sus ingresos, la organización sea capaz de cubrir sus costos; que ofrezca un servicio de alta calidad; que lleve sus servicios a un número creciente de clientes; que sea dinámica y desarrolle nuevos

productos y servicios y que esté constantemente buscando maneras para aumentar su eficiencia y para reducir, tanto sus propios costos, como los costos en que incurre su clientela.⁶

Esto implica que la organización se comporta como una empresa y que espera que sus clientes se comporten como empresas. Operar sin motivo de lucro no significa tener vocación de pérdidas. Significa, más bien, generar ganancias que, en lugar de ser distribuidas como dividendos a socios particulares, se utilizan para capitalizar la organización y así permitirle cumplir mejor con su misión en el futuro (e.g., alcanzar un mayor número de clientes).

Una organización viable busca ser permanente. Una organización viable tiene credibilidad y retiene a sus buenos empleados y gerentes, porque su futuro está garantizado. Típicamente, un programa viable moviliza tanto fondos de sus clientes como de otras fuentes locales y cuenta con el apoyo y la lealtad de todos sus participantes.

Cuando le falta viabilidad, la supervivencia del programa de crédito es cuestionada por la clientela. Niveles crecientes de morosidad son la evidencia de esta pérdida de apoyo. El no pago de los préstamos es una señal de que los deudores no están interesados en la supervivencia de la organización. Si ellos no esperan que el programa esté en capacidad de suministrar un servicio permanente, no van a valorar su relación con la organización y no van a tener cuidado en proteger esa conexión con el servicio oportuno de sus obligaciones crediticias. La imagen de permanencia es indispensable para garantizar la recuperación.

⁶ Desde una perspectiva moderna, es más apropiado hablar de *clientes* que de *beneficiarios*. Beneficiario connota una transferencia gratuita. Cliente presume la existencia de una demanda y la prestación de un servicio valioso. El cliente exige calidad y está dispuesto a pagar por ella.

F. Capacidad para prestar

La viabilidad de un programa de crédito de microempresa mejora cuando logra aumentar (o por lo menos mantener) el volumen de sus fondos prestables, medido en términos reales, a través del tiempo. La capacidad de prestar de estos programas es sostenible cuando:

- (a) protegen sus carteras de la inflación,
- (b) recuperan vigorosamente los préstamos, a fin de poder atender clientes nuevos,
- (c) generan ingresos suficientes para cubrir sus costos,
- (d) movilizan recursos locales agresivamente, a fin de ampliar su servicio, y
- (e) le imponen costos de transacciones bajos a su clientela.

La principal responsabilidad de un programa de crédito a la microempresa es mantener la integridad de sus fondos prestables. El programa mantiene esos fondos en custodia, a nombre de los donantes y depositantes (incluyendo las agencias internacionales) que le confiaron esos fondos, de forma que puedan facilitar actividades productivas microempresariales. Si el programa no protege el poder de compra de estos recursos, al hacerlo rompe el acuerdo con las fuentes de los fondos, las que esperan recuperarlos o ver garantizada su utilización en el propósito de interés público por el que fueron donados. Si este poder de compra no es protegido, el intermediario encontrará imposible ofrecer servicios de crédito a sus clientes, cuando éstos necesiten su apoyo.

Para mantener la integridad de los fondos prestables, el programa debe evitar la posibilidad de que su poder de compra sea erosionado por la inflación. Esto será posible únicamente si las tasas de interés que se cobran por los préstamos son positivas en términos reales; es decir, si son más altas que la tasa de inflación. Las políticas de tasas de interés de la organización deben responder, por lo tanto, a las tasas de inflación esperadas.

Si la tasa de interés no es superior a la tasa de inflación, el poder de compra de la cartera se reduce. Por lo tanto, la organización va a estar en posición de ofrecerle el mismo servicio de crédito a una proporción cada vez menor de su clientela original. Si tratara de darle servicio a todos los clientes originales, entonces tendría que ir reduciendo el poder de compra transferido con cada préstamo. De una u otra forma, la calidad del servicio se habría deteriorado y la organización perdería el apoyo de sus clientes.

A fin de mantener la integridad de los fondos prestables, la organización debe también recuperar sus préstamos. Un intermediario que cada año pierde 20 por ciento de su cartera debido a que no le pagan, llega a descapitalizarse de la misma manera que con un proceso inflacionario elevado. Más aun, la falta de pago genera un efecto demostración negativo. Si otros clientes no pagan y se salen con la suya, "¿por qué he de pagar yo?"

Aquí es importante reconocer que, si bien eventos inesperados pueden modificar la capacidad de pago de los deudores (riesgo objetivo), en última instancia es el comportamiento mismo de la organización el que determina el éxito en la recuperación de los préstamos. Una organización que no se preocupa por su viabilidad no tiene suficientes incentivos para una recuperación vigorosa de los fondos (Aguilera y González-Vega).

A fin de mantener la integridad de los fondos prestables, la institución debe también evitar pérdidas de operación. Esto implica tanto una reducción de los costos de operación, evitando desperdicios e ineficiencia y buscando tecnologías de crédito más eficaces, como asegurar ingresos suficientes para cubrir esos costos. En la medida en que este balance se logre más mediante una reducción de costos que por medio de tasas de interés elevadas, en esa medida se beneficiará más la clientela (Schmidt y Zeitinger).

El interés efectivamente ganado (y no simplemente devengado) constituye la fuente más importante de ingresos para un intermediario financiero. La tasa de interés cobrada por los préstamos debe cubrir la inflación esperada y los costos de operación de la institución, a la vez que hace posible crear suficientes reservas contra pérdidas por falta de pago. Alcanzar este balance no es una tarea sencilla. Si no se evitan estas filtraciones de poder de compra, sin embargo, la institución llegará a desaparecer (Aguilera).

La viabilidad de un programa de crédito a la microempresa se fortalece si ofrece sus servicios a bajo costo. Esto no significa que las tasas de interés deban mantenerse artificialmente bajas, sino que el costo total de endeudarse debe ser razonable para el cliente. ¿Cuál es el valor de una tasa de interés baja, si los préstamos son desembolsados tarde, cuando ya no se necesitan, o si la institución no autoriza los gastos que el productor desea? ¿Cuál es el valor de una tasa de interés baja, si descapitaliza a la organización, al punto de que tiene que disminuir los montos que puede prestar? ¿Cuál es el valor del crédito subsidiado, si el cliente lo puede obtener este mes sí, pero no el siguiente?

Hay que reconocer que la prestación de servicios financieros, particularmente a clientelas marginales, es costosa. A fin de poder ofrecer servicios de alta calidad, los programas de crédito a la microempresa necesitan márgenes de operación adecuados. Esto implica tasas de interés más altas que las que se le cobran a los clientes bancarios bien establecidos. Reducir las tasas de interés a niveles que no le permiten al intermediario cubrir sus costos no necesariamente hace al crédito barato y usualmente es contraproducente (González-Vega, 1992).

Es necesario reconocer también que servicios de baja calidad le imponen al cliente costos adicionales, que hacen el crédito todavía más caro para el usuario. Préstamos atrasados reducen

la rentabilidad de sus actividades productivas. Procedimientos engorrosos desperdician su tiempo y esfuerzo. Lo que parece barato (si se toma en cuenta únicamente la tasa de interés) puede resultar caro. La mayor parte de los programas de crédito subsidiado le han impuesto elevados costos de transacciones a sus beneficiarios (González-Vega y González Garita).

Lo que importa para las decisiones de producción e inversión del microempresario es el costo total de los fondos. Las tasas de interés son sólo una porción de este costo, frecuentemente no la más importante. Hay otros costos implícitos, tales como el costo de oportunidad del tiempo utilizado en la transacción o las pérdidas debidas a retrasos en el desembolso de los fondos. En el caso del crédito formal hay gastos legales, comisiones, estados contables, estudios de factibilidad, impuestos, costos de viaje y sobornos. Cuando estos otros costos son altos, los préstamos son caros. No es de extrañar, entonces, que en estas circunstancias el microempresario no acuda a los bancos. Estos costos adicionales al pago de intereses tienden a ser particularmente altos en el caso de pequeñas transacciones crediticias, ya que con frecuencia son independientes del monto del préstamo.⁷ La única manera sostenible de reducirlos es mediante las economías de escala resultantes del crecimiento del programa e innovaciones financieras que permitan manejar una cartera dada con un insumo menor de factores de la producción.

Lo que importa para el programa de crédito a la microempresa, por su parte, es un margen financiero que cubra el costo (no financiero) de la movilización de fondos y los costos y riesgos

⁷ Así, por ejemplo, si el costo de acudir a la oficina del acreedor (e.g., pasajes) representa 50 colones, ese costo constituye 10 por ciento en un préstamo de 500 colones y sólo un uno por ciento en un préstamo de 5.000 colones. Esta circunstancia hace que los costos de transacciones sean altamente regresivos y que reducir su nivel constituya uno de los objetivos más importantes en el desarrollo de mercados financieros para pobres.

de prestar y que deje un excedente que haga posible el crecimiento de la organización. Un programa que no es rentable, se estanca y, si produce pérdidas, se reduce y eventualmente desaparece. Los márgenes de intermediación necesitarían ser excesivamente amplios, sin embargo, cuando la tecnología de crédito no es apropiada o cuando no hay un vigoroso cobro de los préstamos. Esto último obliga a las instituciones financieras a acumular reservas, a fin de evitar descapitalizarse, incrementando los márgenes necesarios. Aparte de una mayor eficiencia operativa, una reducción de la morosidad es por lo tanto necesaria a fin de reducir el costo del crédito.

G. Movilización de depósitos y otros fondos locales

La probabilidad de éxito de los programas de crédito para la pequeña y la microempresa está en alguna medida vinculada también al origen de sus recursos (Chaves). Las fuentes de fondos para financiar las carteras de préstamos de estas organizaciones se encuentran entre alguna de las siguientes categorías:

(a) Recursos de donantes:

Estos fondos provienen de agencias de desarrollo (internacionales, gubernamentales o filantrópicas) y se caracterizan por tener, en la mayoría de los casos, algún componente de subsidio e incorporar algún mandato en cuanto a la clientela meta.

El ejemplo clásico de subsidio es el de tasa de interés. Existen otras formas de subsidio, como la eliminación de riesgos cambiarios o el cobro de tasas que son de mercado, pero sólo si se le aplican a otros intermediarios menos riesgosos. Es decir, las supuestas "tasas de mercado"

corresponden a otros segmentos del mercado financiero y no contemplan el riesgo implícito de prestarle a una organización particular.

(b) Préstamos de otros intermediarios:

Estos son recursos movilizados en el mercado financiero local por algún intermediario establecido, el que a su vez los presta a la organización. Este es el caso, por ejemplo, de un banco comercial que, como parte de su cartera, da crédito a una ONG para que ésta otorgue, a su vez, préstamos a deudores individuales. En este caso la ONG actúa como una organización minorista de crédito y el banco como un mayorista.

(c) Movilización de depósitos:

Estos son recursos depositados por individuos y empresas de manera voluntaria en la organización. Estos recursos, al igual que los préstamos bancarios, son generados en el mercado financiero local y su costo está determinado, en buena medida, por condiciones de mercado.

(d) Recursos patrimoniales:

Estos recursos son propiedad de la organización, ya sea porque fueron aportados por sus dueños, fueron recibidos como una donación de capital o representan utilidades retenidas de ejercicios pasados. En muchos casos, estos recursos corresponden a una donación de capital suministrada por alguna agencia de desarrollo y representan, por lo tanto, un subsidio implícito. Con frecuencia se observa que el patrimonio generado por la organización misma (sus ganancias) representa una porción menor de los activos totales.

Cuando la organización se especializa en colocar préstamos con recursos provenientes de agencias externas, no constituye más que una ventanilla para desembolsar fondos. Estas organizaciones tienden a mantener pasivos con un número reducido de fuentes y generan una elevada

dependencia de estos fondos. Además, el donante externo tiende a dictar los términos y condiciones en que se debe entregar los préstamos a la clientela meta, con lo que la organización pierde independencia y oportunidades de aprendizaje propio en el manejo del riesgo. En El Salvador, como en la mayoría de los países de América Latina, las ONGs que otorgan crédito a las microempresas usualmente están en esta categoría.

Algunas pocas organizaciones tienen como fuente principal de sus fondos los préstamos de otros intermediarios financieros, obtenidos en condiciones de mercado. En este caso, los intermediarios locales ven a la organización para la microempresa como una opción más para invertir parte de sus carteras. Es claro que los fondos provienen en última instancia de depósitos movilizados por parte el banco. En este sentido, el vínculo entre las dos instituciones contribuye a los objetivos de la intermediación financiera.

Por un lado está la captación de depósitos al detalle por parte del banco, el que posee ventajas comparativas en esta tarea, dada su extensa red de oficinas y un marco de supervisión prudencial. Por otro lado está el otorgamiento de crédito, también al detalle, de parte de la organización. Esta posee ventajas comparativas en esta tarea, dada su mayor proximidad con la clientela. Cada uno actúa como minorista en un mercado diferente, pero se relacionan entre sí como mayoristas. Entre ambos prestan los servicios que el pequeño o microempresario necesita.

Finalmente están organizaciones que operan como intermediarios financieros completos. Estas organizaciones brindan tanto servicios de crédito como de depósitos y la mayor parte de sus carteras de préstamos están financiadas con depósitos del público. Estas son organizaciones que

movilizan ahorros voluntarios.⁸ Esto requiere que se relacionen, del lado de sus pasivos, con un gran número de individuos, en condiciones de mercado. Esto implica que los rendimientos ofrecidos a sus depositantes (tasas de interés ajustadas por riesgo y netas de costos de transacciones) deben ser competitivos. En muchos casos esto significa que deben pagar por los depósitos tasas comparativamente elevadas, en contraste con el dinero blando de los donantes.

La evidencia sugiere, sin embargo, que organizaciones que utilizan recursos movilizados en el mercado financiero local tienen una probabilidad mayor de éxito que las que dependen de recursos provenientes de agencias de desarrollo. Primero, debe observarse que los recursos de donantes han disminuido en la mayoría de los países y es posible que disminuyan aún más en el futuro. Los recursos generados en el mercado local, en cambio, crecen conforme crece la economía, estimulados por reformas de liberalización de los mercados financieros.

Usualmente los recursos externos no llegan en forma continua, su disponibilidad futura es incierta y ni siquiera depende de las acciones de la organización. Una vez que se han recibido los fondos, la organización debe apresurarse a otorgar los préstamos. Desarrollar una clientela de manera apresurada resulta, casi siempre, en niveles elevados de morosidad. Esa morosidad se traduce en pérdidas de operación y en fracaso financiero.

Estos recursos, debido a que son discontinuos, implican además el riesgo de que existan períodos de exceso de capacidad instalada. Una vez que se colocan los montos correspondientes a un desembolso dado, se genera una sub-utilización de la capacidad de la organización, que re-

⁸ Aquí no se consideran como depósitos los saldos compensatorios (i.e., ahorros forzados) que algunos intermediarios financieros exigen. Estos saldos tienen como único objetivo aumentar las tasas de interés efectivas devengadas sobre las carteras de préstamos de esos intermediarios.

presenta egresos fijos. Los costos de ajustar la escala son altos, debido a que hay pérdidas importantes de experiencia y de conocimiento de la clientela al reducir, por ejemplo, los gastos de personal. Debido a estos costos, las organizaciones tienden a esperar la llegada del próximo desembolso. En muchos casos, esos recursos no llegan o llegan tarde, lo que implica pérdidas de operación o incluso el cierre de la organización.

Por su parte, los recursos movilizados en el mercado local tienden a ser estables y su volumen crece conforme crece la clientela de la organización. Mientras ésta cumpla con sus obligaciones y mantenga una actitud competitiva, puede contar con una oferta estable de fondos, a la vez que puede desarrollar su clientela a un ritmo en el que cometer errores no tiene implicaciones fatales.

El crédito dirigido lleva a una probabilidad mayor de morosidad (Aguilera y González-Vega). Esto ocurre, en parte, debido a que la restricción de otorgar crédito a deudores que tengan una actividad económica particular (e.g., metal-mecánica, zapatería) reduce el número de clientes potenciales. Esta reducción en los grados de libertad para seleccionar sujetos de crédito implica una mayor probabilidad de morosidad. Más grave aún es que la concentración de crédito en una o pocas actividades económicas le impide a la organización diversificar su cartera. Esto hace que un evento externo, que de otra manera hubiese causado pérdidas pequeñas, implique la quiebra financiera. Además, los donantes requieren estadísticas y reportes detallados sobre los préstamos. Los costos de cumplir con requisitos de esta naturaleza son elevados. Tales gastos no financieros tienden a aumentar los costos fijos de la organización.

Existen otras características de los recursos de donantes que pueden aumentar la morosidad. Por ejemplo, los deudores reconocen que estos recursos son inciertos. Esto implica que que

no habrá un acreedor interesado en cobrar esos préstamos. Esto reduce el incentivo para cancelar esas operaciones. Uno de los determinantes principales del deseo de pagar es la expectativa de una relación financiera valiosa con el acreedor. Ese incentivo no está presente cuando se tiene la expectativa de que la organización desaparecerá pronto. Los deudores también asocian los préstamos con reivindicaciones políticas cuando suponen que los fondos provienen del gobierno.

Programas de crédito a la microempresa viables no deben convertirse en instrumentos de patronaje político. Altos niveles de intromisión política y el sesgo de sus objetivos en contra de una eficiente intermediación financiera los destruirían. Con el objeto de sobrevivir, estos programas deben enfatizar su papel como intermediarios financieros. Deben operar bajo el supuesto de que la eficiente provisión de servicios financieros es *per se* una importante contribución al desarrollo del sector microempresarial.

Los fondos movilizados en el mercado local representan transacciones de mercado que no involucran subsidios. Las organizaciones reconocen que existen individuos (depositantes) y otras organizaciones (bancos) que, como acreedores, tendrán interés en que los préstamos otorgados sean recuperados. Aún si la organización quiebra, esos acreedores locales exigirán el pago de los préstamos otorgados. Los fondos locales pueden presentar algunos inconvenientes, también.⁹ En particular, la administración de estos recursos requiere de mayores destrezas financieras.

Una de las implicaciones de utilizar recursos locales es que la organización debe especializarse en la prestación de servicios financieros. El alto costo de los recursos no permite que las actividades financieras generen márgenes suficientes para pagar otros servicios, tales como capa-

⁹ Hasta ahora no se han mencionado las restricciones jurídicas que existen en muchos países para la captación de ahorros del público.

citación y asistencia técnica a los deudores. Por su parte, la mayor dificultad administrativa implicada por la intermediación financiera demanda la concentración de los esfuerzos gerenciales en esa actividad.

Cuando los programas de crédito no movilizan depósitos voluntarios de la comunidad local, no sólo sus oportunidades para crecer son menores, sino que carecen del apoyo de los depositantes en su esfuerzo por alcanzar la viabilidad. Una mayor dependencia de la movilización de recursos locales fue crítica para muchos intermediarios financieros, cuando severas restricciones fiscales redujeron la capacidad de los gobiernos para capitalizar a estas instituciones con transferencias presupuestarias, cuando los objetivos de los programas de estabilización macroeconómica eliminaron el acceso al redescuento del Banco Central y cuando la crisis internacional de la deuda redujo el acceso a los ahorros externos. ”

La movilización de depósitos no es una tarea sencilla, sin embargo y no es aconsejable en ausencia de un marco de regulación y supervisión prudencial adecuado. Por eso es que, en algunas circunstancias, los programas de crédito a la microempresa podrían más bien utilizar modalidades creativas de movilización de fondos locales, tales como el patrocinio de la movilización de ahorros de los clientes, mediante la creación de nexos con intermediarios financieros formales establecidos, los que cuentan con mejores oportunidades para ofrecer el servicio de depósitos. Estos intermediarios encontrarían, en esta relación, una oportunidad para otorgarle préstamos al programa de crédito a la microempresa. La reforma financiera no debe ignorar estas cuestiones.

Si un programa de crédito a la microempresa por alguna razón no puede o no debe movilizar depósitos, en todo caso debe comportarse *como si* los recursos que está utilizando fueran de depositantes, a quienes tendría que dar cuenta de qué ha pasado con esos recursos. Esto con-

tribuirá, más que cualquier otra cosa, a que el programa sea viable. Un programa de apoyo a la microempresa debe velar, además, porque sus clientes tengan acceso a facilidades convenientes y seguras para ahorrar, en vista de su importancia en el manejo financiero del hogar-empresa. Desde esta perspectiva, los intermediarios formales tienen ventajas comparativas.

En todo caso, para ser viables, los programas de crédito a la microempresa deben comportarse *como si* fuesen instituciones donde los depositantes existen e importan, aun cuando no se estén movilizandop depósitos. Cuando se tiene esta perspectiva, de proteger los intereses de los depositantes, las prácticas y los procedimientos utilizados buscan garantizar la integridad de los fondos prestables del programa. Cuando este es el caso, la condición de sujeto de crédito del cliente se toma en cuenta con más seriedad. Cuando este es el caso, los esfuerzos y los procedimientos para la recuperación de los préstamos son enfatizados más fuertemente que el desembolso rápido de los fondos. Cuando se tiene la perspectiva del depositante, la diversificación de la cartera interesa como un instrumento para manejar mejor el riesgo, en vez de concentrar todos los préstamos en unas pocas actividades relacionadas.

Instituciones dominadas por los intereses de los deudores, en cambio, se han caracterizado por la ausencia de un concepto claro del riesgo y del costo de sus operaciones. Estas organizaciones han tratado de canalizar fondos con propósitos específicos, a clientelas meta, a tasas de interés subsidiadas, en vez de evaluar la capacidad de pago del deudor y el grado de riesgo que la organización asume. En una institución donde la mentalidad es proteger los intereses del depositante, por otro lado, el componente más importante del accionar de la organización es un manejo cuidadoso del riesgo.

H. Importancia del diseño organizacional

Si bien las políticas de la organización en la captación de fondos y el manejo de su cartera y los procedimientos para establecer la condición de sujetos de crédito de los clientes importan, estas políticas no van a ser adoptadas, ni los procedimientos van a ser revisados, ni tecnologías de bajo costo van a ser desarrolladas, a menos de que sea de interés para quienes tienen que tomar esas decisiones. A final de cuentas, las decisiones siempre las toma alguien, cuyos objetivos van a afectar el resultado alcanzado.

El diseño institucional limita el comportamiento individual de los integrantes de la organización, define los derechos de propiedad (quién tiene el control sobre los recursos y quién se beneficia o pierde según el desempeño de la organización) y genera los incentivos que regulan las interacciones entre los participantes, al incorporar las reglas del juego que todos deben seguir. La importancia del diseño organizacional se encuentra en los incentivos que genera en el proceso de toma de decisiones. Estas decisiones a su vez determinan el desempeño alcanzado.

Si, en última instancia, lo que importa no es tanto la disponibilidad de fondos prestables, sino el desarrollo de instituciones financieras viables, debe prestársele especial atención al diseño organizacional de estos intermediarios. El reto estriba en aumentar la disponibilidad de fondos sin destruir a las organizaciones que los manejan. En la prestación de servicios financieros para la pequeña y la microempresa, la tarea más difícil es el diseño de organizaciones que operen con una estructura de gobierno y de incentivos correcta. Esto depende en buena medida, además, de la estructura de los derechos de propiedad en la organización. ¿Quiénes son los dueños? ¿Quiénes pueden tomar decisiones acerca de las políticas de crédito? ¿A quién le interesa la viabilidad financiera de la organización?

Uno de los problemas más serios es que las organizaciones que actualmente se dedican a prestarle servicios financieros a la pequeña y la microempresa usualmente tienen estructuras difusas de derechos de propiedad. Este es el caso de los bancos estatales de fomento y de las ONGs, donde los dueños no están claramente identificados. En ausencia de dueños definidos, los esfuerzos de control interno son insuficientes. Este es el caso también de las instituciones mutuales, como las cooperativas o las cajas de ahorro y crédito, donde los dueños son a la vez los clientes y sus intereses (como ahorrantes o como deudores) están en conflicto. Es muy difícil, con estas estructuras de propiedad, desarrollar instituciones viables y sostenibles.

I. Misión: Organizaciones filantrópicas o intermediarios financieros

En El Salvador, muchos programas de microempresa nacieron como organizaciones filantrópicas, encauzadas a ayudar a un número limitado de microempresarios. Este fue el caso no sólo de las promovidas por grupos privados, sino también de las creadas por extranjeros con motivo del conflicto bélico. Estos programas constituyen instrumentos útiles para canalizar actividades de caridad, encaminadas a aliviar en forma modesta algunas manifestaciones de pobreza.

Cuando han otorgado crédito, estos programas lo han hecho casi siempre de manera subsidiada, en montos menores, para un número pequeño de beneficiarios. Sus actividades no constituyen, en realidad, un verdadero programa de crédito: la evaluación de la capacidad de pago del deudor es somera, la recuperación de los préstamos tímida y circunstancial y el precio que se cobra por el uso de los fondos (las tasas de interés) no refleja ni siquiera su costo de oportu-

nidad.¹⁰ En buena medida, los programas filantrópicos son instrumentos para canalizar transferencias, total o parcialmente gratuitas, a pequeños grupos de necesitados.

Los instrumentos filantrópicos constituyen un ingrediente importante de los esfuerzos de solidaridad humana que surgen en toda sociedad. Cumplen un papel valioso y merecen todo respeto. Responden a motivaciones caritativas específicas y muestran modalidades muy variadas. Nunca desaparecerán, mientras el ser humano sienta compasión por sus semejantes. Para sobrevivir, sin embargo, estos programas requieren de inyecciones continuas de recursos externos a la organización. Su permanencia está totalmente condicionada a la voluntad de los donantes, sin cuyos aportes la organización no puede sobrevivir (González-Vega, 1992b).

La nueva visión en el campo de los programas de microempresa, sin embargo, es la idea de que éstos pueden ser algo más que simples mecanismos filantrópicos: la idea de que pueden ser *instrumentos de desarrollo*. Su contribución en este caso será mayor entre más rápidamente entiendan que su papel es precisamente llevarle la intermediación financiera a pequeñas y microempresas con oportunidades productivas desaprovechadas. Algunos programas de microempresa de origen filantrópico han decidido transformarse en cuasi-intermediarios, a fin de convertirse en instrumentos de desarrollo. Los más exitosos de los antiguos programas, en particular, no se han escapado a la presión de someterse a esta transformación. Algunos otros programas de microempresa surgieron por la iniciativa de empresarios exitosos, con una fuerte motivación so-

¹⁰ Esto crea un problema importante en el desarrollo de intermediarios financieros para los pobres, ya que aquellas organizaciones que sí buscan ser viables y para ello deben cobrar tasas de interés elevadas y recuperar los préstamos encuentran serias dificultades políticas (de relaciones públicas) para hacerlo cuando otras organizaciones regalan los recursos bajo el nombre de crédito.

cial. Por las inclinaciones de sus fundadores, estos programas han encontrado más fácil emprender las transformaciones requeridas para la intermediación financiera. Algunos otros programas han sido creados con la intención específica de que sean intermediarios. Esto requiere un diseño institucional y una estructura organizativa muy diferentes a los de una agencia filantrópica.

J. Experiencias exitosas y sus determinantes

La última década ha presenciado un progreso importante en el desarrollo del marco conceptual necesario para entender las dificultades que caracterizan a las transacciones financieras y la naturaleza de los esfuerzos requeridos para incrementar el acceso de la pequeña y la microempresa a los servicios financieros formales y semiformales. La última década también ha dado testimonio de algunas experiencias exitosas en esta tarea. Aquí se citan algunos de esos programas y se busca descubrir elementos que expliquen su rendimiento satisfactorio.

Según Rhyne y Otero (1994), "los principios que sustentan las nuevas metodologías para ofrecerle servicios financieros a los pobres son los mismos que se encontrarían en cualquier sistema financiero e implican ... una perspectiva de mercado que entiende las preferencias de los clientes y que diseña sus productos para responder a estas preferencias; el reconocimiento de que las facilidades para depositar pueden ser tan importantes como los préstamos para las microempresas, las instituciones financieras y la economía; y la insistencia de que instituciones financieramente viables se dedican exclusivamente a la prestación de servicios financieros. Estos principios requieren que la institución genere ganancias (o al menos no pierda) en sus operaciones financieras y que obtenga sus fondos de fuentes no subsidiadas" (p. 11). Cuando han seguido estos

principios, algunas organizaciones financieras para la microempresa han tenido éxito tanto en términos de cobertura como de autosustentabilidad.

Desde el reconocimiento de principios básicos hasta alcanzar el éxito como instituciones financieras, estas organizaciones han tenido que recorrer, sin embargo, un largo y difícil camino. Para ello han tenido que adoptar políticas de tasas de interés que les permitan compensar sus costos, han tenido que adoptar metodologías para el manejo de los préstamos a costos no excesivamente altos y han tenido que desarrollar capacidad para controlar la morosidad, manejar la información necesaria para sus operaciones y adiestrar a su personal. Los resultados obtenidos demuestran que, si las condiciones son propicias, es posible alcanzar resultados significativos en la provisión de servicios financieros para pequeñas y microempresas.

La lista de instituciones que están prestándole servicios financieros a los pobres con algún éxito relativo incluye a muy diversos tipos de organizaciones, en países diferentes y en contextos diversos. Con frecuencia se menciona a las siguientes organizaciones:¹¹

- (a) el Banco Rakyat Indonesia (BRI),¹² con su sistema de unidades a nivel de los pueblos (unidades en el *desa*). Se trata de un sistema de oficinas de un banco estatal de desarrollo, que opera a nivel nacional en las áreas rurales de ese país y presta tanto servicios de depósito como de crédito en pequeños montos (Patten y Rosengard);
- (b) varios sistemas de unidades descentralizadas para la prestación de servicios financieros, propiedad de gobiernos provinciales, de los mismos pueblos, o incluso de sus propios

¹¹ En paréntesis las fuentes bibliográficas con información detallada sobre los programas.

¹² Este nombre significa "banco popular o del pueblo de Indonesia".

clientes, que también operan en Indonesia. Estos incluyen, entre otros, los sistemas del Badan Kredit Kecamatan (BKK), Badan Kredit Desa (BKD), Lembaga Perkreditan Desa (LPD) y otros sistemas semejantes de pequeñas instituciones financieras, que han alcanzado grados importantes de éxito (Chaves y González-Vega, 1996);

- (c) el Banco Dagang Bali y el Banco Sampoerna, bancos comerciales privados de Indonesia que, copiando sistemas parecidos a los utilizados por los sistemas anteriores, han tenido éxito en ofrecerle servicios financieros a los pobres (Robinson, 1992);
- (d) el Banco Grameen, un banco sectorial con licencia especial en Bangladesh, que ha desarrollado un sistema de oficinas numerosas para atender, principalmente, a mujeres, con apoyo de donantes externos (Khandker, Khalily y Khan);
- (e) el Banco para la Agricultura y las Cooperativas Agrícolas (BAAC) en Tailandia, que opera a nivel nacional con excelente récord de recuperación de los fondos (Yaron), así como el Banco Pertanian en Malasia;
- (f) el Banco Solidario (BancoSol), un banco comercial especializado en microempresas, creado en Bolivia con participación privada e internacional, sobre la base del éxito alcanzado por la ONG Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Micro Empresa (PRODEM) que había acumulado una elevada cartera de préstamos a grupos de microempresarios (Glosser). PRODEM ha continuado operando como una entidad separada y exitosa en la atención de microempresas en áreas rurales;
- (g) la Caja de Ahorro y Préstamo Los Andes, resultado de la transformación en institución financiera formal de PROCREDITO, una ONG boliviana asistida en sus esfuerzos por la

empresa consultora alemana IPC. Esta transformación ha sido equivalente a la del Servicio Crediticio de AMPES en Financiera CALPIA en El Salvador;

- (h) FinanSol, una financiera creada en Colombia a partir del éxito de una ONG (Actuar Bogotá) afiliada al sistema de ACCION Internacional. La financiera es una de tres subsidiarias del conglomerado CorpoSol;
- (i) ciertos sistemas de cooperativas de ahorro y crédito, en particular el desarrollado por el equipo de Ohio State University como parte del Programa Servicios Financieros Rurales y que se encuentran agrupadas hoy en la Asociación de Intermediarios Rurales de Ahorro y Crédito (AIRAC) en la República Dominicana (Poyo, González-Vega y Aguilera).
- (j) un éxito semejante ha sido alcanzado, en mayor o menor grado, por sistemas de cooperativas apoyados en su fortalecimiento por el Consejo Mundial de Cooperativas Financieras (WOCCU), en países como Guatemala, Honduras (Arbuckle) y Niger (Shaw);
- (k) un cierto número de ONGs que operan en áreas urbanas, tales como ACEP en Senegal (Christen, Rhyne y Vogel) así como ADEMI (Schriener y González-Vega) y la Asociación Dominicana para el Desarrollo de la Mujer (ADOPEM) en la República Dominicana, esta última afiliada al sistema del Women's World Banking; y
- (l) un número menor de ONGs que operan en áreas rurales, tales como el Programa de Empresas Rurales de Kenya (K-REP) y Finca-Costa Rica (González-Vega, Jiménez y Quirós).

Uno de los estudios comparativos de organizaciones dedicadas a las microfinanzas más recientes es el de Christen, Rhyne y Vogel (evaluación que incluyó al BRI, LPD, BKD, Actuar, ADOPEM, FINCA-Costa Rica, BancoSol, Banco Grameen, K-REP, ACEP y BRK en Niger). Se trata de programas que han experimentado elevadas tasas de crecimiento en los últimos años,

con lo que algunos han comenzado a lograr una penetración interesante de este nicho del mercado. En efecto, los programas estudiados aumentaron el volumen de sus actividades (monto de activos y número de clientes) en un 200 por ciento en tres años (1990-93). Los más nuevos y pequeños duplicaron su tamaño cada año. Estos autores encontraron que 10 de los 11 programas han logrado autosuficiencia operativa (con sus ingresos por intereses cubren todos sus costos no financieros) y cinco de esos programas son totalmente autosuficientes, con ingresos sobre activos que serían adecuados en el caso de bancos privados.

Todos los programas tienen una cobertura importante en el contexto de sus respectivos países. El número de deudores varía desde 1.9 millones para BRI y 1.6 millones para Banco Grameen, en un extremo, hasta 2,000 clientes de ACEP y 4,000 de ADOPEM. El dato más impresionante son los 11.3 millones de ahorrantes en el BRI (6.5 por ciento de la población del país). BancoSol, en Bolivia, tiene 65,000 clientes, además de los 15,000 que PRODEM continúa atendiendo. Se estima que esto representa al menos 10 por ciento del sector informal del país y, sin duda, una proporción muy elevada de los clientes potenciales en La Paz y El Alto, donde se concentran estos microempresarios. Todos los programas lograron prestarle servicios financieros a grandes números de mujeres, incluso en aquellos casos en que no se lo proponen.

ACEP en Senegal y los tres sistemas de Indonesia operan a nivel individual con los clientes. Grameen Bank, BancoSol y K-Rep utilizan grupos solidarios para el otorgamiento de los préstamos. En Finca-Costa Rica los fondos se le entregan al grupo (bancomunal), el que a su vez asigna los préstamos a título individual. En general se observó en todos estos programas una fuerte aceptación por parte de su clientela, a pesar de las elevadas tasas de interés que se cobran, ambos elementos críticos para el éxito del programa.

La tecnología de crédito utilizada es apropiada para la clientela meta. El producto típico es un préstamo de corto plazo para capital de trabajo. El monto del préstamo usualmente aumenta con un buen récord de pago. La atención ocurre cerca de donde el cliente se encuentra, de manera que los costos de transacciones para el deudor son bajos. Los préstamos se desembolsan con rapidez (en pocos días). La recuperación se ve favorecida por el corto plazo de los préstamos y el contacto personal con los oficiales de crédito.

Cinco de los programas estudiados por Christen, Rhyne y Vogel son rentables aún sin subsidios (los tres de Indonesia, Actuar Bogotá y BancoSol). Su rentabilidad no es todavía estable, sin embargo, dadas las fluctuaciones en sus estructuras de costos que resultan de su rápido crecimiento y de la adición de nuevos servicios. Algunos de ellos generan, no obstante, rendimientos sobre activos más altos que otros bancos en sus países. El apalancamiento que logran con la movilización de depósitos es un determinante importante de la rentabilidad de su patrimonio. Así, el rendimiento sobre activos de 4.9 por ciento de Actuar se convierte en un rendimiento de 28 por ciento sobre el patrimonio.

La experiencia de estas organizaciones demuestra que sí es posible prestarle servicios financieros a los pobres de manera rentable. Esta experiencia también sugiere que existe una relación positiva entre cobertura y viabilidad financiera. Las instituciones que han alcanzado la autosustentabilidad son también las que cubren a una clientela numerosa.

En una evaluación previa de cuatro programas latinoamericanos, González-Vega y Chaves mostraron que los clientes se benefician más cuando existe viabilidad institucional. El aumento en el empleo y el crecimiento de los ingresos de los microempresarios había sido mayor entre más viable y fuerte era el programa.

Estas y otras evaluaciones han confirmado que un programa de crédito para la pequeña y la microempresa tiene más probabilidades de éxito si la organización muestra un fuerte deseo de autosuficiencia y de crecimiento. Estas motivaciones se reflejan en un reconocimiento claro del valor del dinero (en el tiempo) y de la magnitud y naturaleza de los riesgos asociados con un programa de crédito.

Este reconocimiento da lugar, a su vez, a políticas financieras sanas, cuyo objetivo es la viabilidad de la organización y no la canalización de subsidios (lo que se puede lograr sólo por un período comparativamente corto, para un número pequeño de beneficiarios).

Además, un programa de crédito para la pequeña y la microempresa tiene más probabilidades de éxito si la organización se especializa totalmente en la provisión de servicios financieros, en contraste con organizaciones que intentan atender a diversos tipos de beneficiarios, con muchos servicios de distintas clases. La especialización en asuntos financieros caracteriza a los programas *minimalistas*, cuyo éxito comparativo es cada día reconocido más ampliamente.

Una organización especializada, pero a la vez flexible, tiene más oportunidades de éxito como programa de crédito. Esto se debe a que sus gerentes podrán enfocar mejor su atención a tratar de anticipar problemas eventuales y a diseñar los cambios requeridos para enfrentarlos. Estas organizaciones reaccionan más rápidamente a cambios en el entorno y a nuevas oportunidades de crecimiento. Esta capacidad para reaccionar con agilidad es un determinante crítico del éxito, particularmente en vista del entorno macroeconómico inestable de los países latinoamericanos.

Un área donde el programa de crédito a la microempresa debe contar con la mayor flexibilidad es en la determinación de las tasas de interés y otros precios de sus servicios. Hasta re-

cientemente, no todos los préstamos externos a las organizaciones privadas de desarrollo les permitieron esta flexibilidad. Con frecuencia, las tasas a cobrar a los deudores finales fueron prefijadas en el contrato de préstamo, con el propósito de beneficiar a los deudores. Cuando la inflación se acelera, sin embargo, las organizaciones se ven descapitalizadas por la erosión del poder de compra de sus fondos prestables. Los perdedores son, en última instancia, los clientes.

Por otra parte, al preguntárseles, la mayoría de los clientes de los programas evaluados indican que están dispuestos a pagar tasas de interés más altas, cuando los procedimientos son más simples y la entrega de los fondos más oportuna. Lo que importa es el costo total de la transacción. Mantener las tasas de interés artificialmente bajas para beneficiar a los pobres es una idea bien intencionada pero que no funciona. Al final de cuentas, ni el deudor ni el programa se benefician. En resumen, los programas de crédito a la microempresa deben ser inducidos a cobrar tasas de interés suficientemente altas y a convertir la revisión frecuente de esas tasas en una práctica normal de sus decisiones de gerencia financiera. Como en cualquier otra actividad, la gerencia financiera debe ser sensible a los cambios en el entorno y responder con nuevos precios ante las nuevas circunstancias.

La diversificación de la cartera es uno de los fundamentos de un programa exitoso de crédito. Este principio general de manejo financiero tiene particular importancia en el caso de microempresas, cuyas fuentes de ingresos son frágiles. Un problema que significaría un resfrío para un empresa establecida, podría convertirse en una pulmonía mortal en el caso de un microempresario. El programa de crédito debe evitar, por lo tanto, una concentración de los préstamos en un grupo homogéneo de deudores, expuestos a los mismos riesgos.

Si un simple evento (salvo que sea un desastre natural generalizado) puede reducir sustancialmente la capacidad de pago de la mayoría de los deudores del programa, entonces no se habrá alcanzado una diversificación adecuada de la cartera. Esta es una condición difícil de alcanzar para un programa local de microempresa; por eso, las agencias internacionales deben permitirle a los programas máximas oportunidades para diversificar su cartera, evitando dirigir el crédito a grupos específicos de beneficiarios.

Cuando se adhieren a estos principios, algunos programas de microfinanzas han logrado un progreso importante en términos de cobertura, permanencia y autosustentabilidad financiera.

En los siguientes capítulos se utilizan los mismos criterios para evaluar la evolución de algunos programas de crédito a la pequeña y la microempresa en El Salvador. La evidencia recolectada muestra una variedad de resultados, que confirman muchas de las hipótesis que se han presentado en este capítulo y que sugieren que existen caminos en este país para llevarle servicios financieros valiosos a un segmento desatendido de la población.

Referencias

- Adams, Dale W, Claudio González-Vega y J.D. Von Pischke, eds. (1987), *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión*. San José: The Ohio State University.
- Adams, Dale W y J.D. Von Pischke (1992), "Micro-Enterprise Credit Programs: Deja Vu," *World Development*, No. 10, pp. 1463-1470.
- Aguilera Alfred, Nelson (1993), "Riesgos y Problemas que Condicionan el Exito de los Programas de Crédito a Microempresas," en Claudio González-Vega y Tomás Miller Sanabria (eds.), *Financiamiento y Apoyo a la Microempresa*, San José: Ohio State University y Academia de Centroamérica.
- Aguilera-Alfred Nelson y Claudio González-Vega (1993), "A Multinomial Logit Analysis of Loan Targeting and Repayment at the Agricultural Development Bank of the Dominican Republic," *Agricultural Finance Review*, Vol. 53, pp. 55-64.
- Arbuckle, Lee (1994), "The Road to Success. Another Crossroads," trabajo presentado a la Asamblea Anual, Tegucigalpa: FACACH.
- Chaves, Rodrigo A. (1993) "Permanencia y Viabilidad de las Organizaciones Privadas de Desarrollo y sus Fuentes de Recursos," en Claudio González-Vega y Tomás Miller Sanabria (eds.), *Financiamiento y Apoyo a la Microempresa*, San José: Ohio State University y Academia de Centroamérica.
- Chaves, Rodrigo A. y Claudio González-Vega (1994), "Principles of Regulation and Prudential Supervision and their Relevance for Microenterprise Finance Organizations," en María Otero y Elisabeth Rhyne (eds.), *The New World of Microenterprise Finance. Building Healthy Financial Institutions for the Poor*, West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
- Chaves, Rodrigo A. y Claudio González-Vega (1996), "The Design of Successful Rural Financial Intermediaries: Evidence from Indonesia," *World Development*, a publicarse en enero.
- Christen, Robert Peck, Elisabeth Rhyne y Robert C. Vogel (1994), "Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance: The Emerging Lessons of Successful Programs," Consulting Assistance for Economic Reform Paper, prepared for the AID Center for Development Information and Evaluation (CDIE), Washington, D.C.: IMCC.
- Cuevas, Carlos E. y Douglas H. Graham (1992), "Informal Finance and Financial Market Integration in San Salvador," Economics and Sociology Occasional Paper No. 1993, Columbus, Ohio: The Ohio State University.

- Drake, Deborah y María Otero (1992), *Alchemists for the Poor: NOGs as Financial Institutions*, Cambridge, Massachusetts: ACCION Internacional
- Glosser, Amy (1994), "The Creation of BancoSol in Bolivia," en María Otero y Elisabeth Rhyne (eds.), *The New World of Microenterprise Finance. Building Healthy Financial Institutions for the Poor*, West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
- González-Vega, Claudio (1990), "On the Viability of Agricultural Development Banks: Conceptual Framework," report to the Interamerican Development Bank, Economics and Sociology Occasional Paper No. 1760, Columbus, Ohio: The Ohio State University.
- González-Vega, Claudio (1992a), "Servicios Financieros para la Pequeña y la Microempresa en Centroamérica," conferencia dictada en el Seminario Potencial, Riesgos y Expectativas de la Micro y Pequeña Empresa para el Año 2000, San Pedro de Sula. Economics and Sociology Occasional Paper No. 1978, Columbus, Ohio: The Ohio State University.
- González-Vega, Claudio (1992b), "Servicios Financieros para la Microempresa como Instrumento de Desarrollo," conferencia dictada en el Seminario Programas de Apoyo a la Microempresa: Posibilidades de Autosostenimiento y Masificación, Titikaka. Economics and Sociology Occasional Paper No. 1992, Columbus, Ohio: The Ohio State University.
- González-Vega, Claudio (1993a), "From Policies, to Technologies, to Organizations: The Evolution of The Ohio State University Vision of Rural Financial Markets," Economics and Sociology Occasional Paper No. 2062, Columbus, Ohio: The Ohio State University.
- González-Vega, Claudio (1993b), "Marco Teórico y Experiencia en el Financiamiento de la Microempresa," en Claudio González-Vega y Tomás Miller Sanabria (eds.), *Financiamiento y Apoyo a la Microempresa*, San José: Ohio State University y Academia de Centroamérica.
- González-Vega, Claudio (1993c), "FINCA: Lecciones en el Financiamiento de la Microempresa Rural," en Claudio González-Vega, Ronulfo Jiménez-Rodríguez y Rodolfo Quirós-Rodríguez (eds.), *Financiamiento de la Microempresa Rural: FINCA-Costa Rica*. San José: Ohio State University y Academia de Centroamérica.
- González-Vega, Claudio (1994a), "Apoyo y Servicios Financieros para la Microempresa: Lecciones para El Salvador," conferencia dictada en el Seminario Estrategia Económica para la Micro y Pequeña Empresa, San Salvador. Economics and Sociology Occasional Paper No. 2187, Columbus, Ohio: The Ohio State University.
- González-Vega, Claudio (1994b), "Stages in the Evolution of Thought on Rural Finance. A Vision from The Ohio State University," Economics and Sociology Occasional Paper No. 2134, Columbus, Ohio: The Ohio State University.

- González-Vega, Claudio (1994c), "Do Financial Institutions Have a Role in Assisting the Poor?" Economics and Sociology Occasional Paper No. 2169, Columbus, Ohio: The Ohio State University.
- González-Vega, Claudio (1995a), "Non-Bank Financial Institutions and the Sequencing of Financial Reform," Economics and Sociology Occasional Paper No. 2244, Columbus, Ohio: The Ohio State University.
- González-Vega, Claudio (1995b), "Servicios Financieros para la Microempresa: Dificultades y Soluciones Posibles en El Salvador," Economics and Sociology Occasional Paper No. 2264, Columbus, Ohio: The Ohio State University.
- González-Vega, Claudio y Rodrigo A. Chaves (1991), "On the Viability of Microenterprise Credit Programs: Four Case Studies", informe para el Banco Interamericano de Desarrollo, Columbus: Ohio State University.
- González-Vega, Claudio y Marco Antonio González Garita (1987), "Costos de Endeudamiento, Tasas de Interés y Distribución del Crédito en Costa Rica," en Dale W Adams, Claudio González-Vega y J.D. Von Pischke, eds. *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión*. San José: The Ohio State University.
- González-Vega, Claudio y Douglas H. Graham (1995), "State-owned Agricultural Development Banks: Lessons and Opportunities for Microfinance," Economics and Sociology Occasional Paper No. 2245, Columbus, Ohio: The Ohio State University.
- González-Vega, Claudio, Ronulfo Jiménez-Rodríguez y Rodolfo Quirós-Rodríguez, eds., (1994) *Financiamiento de la Microempresa Rural: FINCA-Costa Rica*, San José: Ohio State University, Academia de Centroamérica y Fundación Interamericana.
- González-Vega, Claudio y Luis Mesalles Jorba (1993), "La Economía Política de la Nacionalización Bancaria. El Caso de Costa Rica: 1948-1990," en Claudio González-Vega y Thelmo Vargas Madrigal (eds.), *Reforma Financiera en Costa Rica. Perspectivas y Propuestas*, San José: Academia de Centroamérica y Ohio State University.
- González-Vega, Claudio y José Isaac Torrico (1995), "Honduras: Mercados Financieros Rurales No Formales. Evaluación Preliminar," Tegucigalpa: PRODEPAH.
- Gurgand, Marc, Glenn Pederson y Jacob Yaron (1994), "Outreach and Sustainability of Six Rural Finance Institutions in Sub-Saharan Africa," World Bank Discussion Paper No. 248. Washington, D.C.: The World Bank.
- Khandker, Shahidur, Baqui Khalily y Zahed Khan (1995), "Sustainability of Grameen Bank: What Do We Know?" Dhaka: trabajo presentado al Seminario Credit for the Poor, marzo.

- Krahn, Jan Pieter y Reinhard H. Schmidt (1994), *Development Finance as Institution Building. A New Approach to Poverty-Oriented Banking*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Otero, María y Elisabeth Rhyne, eds. (1994), *The New World of Microenterprise Finance. Building Healthy Financial Institutions for the Poor*, West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
- Patten, Richard H. y Jay K. Rosengard (1991), *Progress with Profits: The Development of Rural Banking in Indonesia*, San Francisco: International Center for Economic Growth.
- Poyo, Jeffrey, Claudio González-Vega y Nelson Aguilera Alfred (1993), "The Depositor as a Principal in Public Development Banks and Credit Unions: Illustrations from the Dominican Republic", Economics and Sociology Occasional Paper No. 2061, Columbus, Ohio: The Ohio State University.
- Rhyne, Elisabeth y María Otero (1993), "Un Enfoque de Sistemas Financieros para las Microempresas," en Claudio González-Vega y Tomás Miller Sanabria (eds.), *Financiamiento y Apoyo a la Microempresa*, San José: Ohio State University y Academia de Centroamérica.
- Rhyne, Elisabeth y María Otero (1994), "Financial Services for Microenterprises: Principles and Institutions," en María Otero y Elisabeth Rhyne (eds.), *The New World of Microenterprise Finance. Building Healthy Financial Institutions for the Poor*, West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
- Robinson, Marguerite S. (1992), "Rural Financial Intermediation: Lessons from Indonesia," trabajo sin publicar, Cambridge, Massachusetts: Harvard Institute for International Development.
- Schmidt, Reinhard H. and Claus-Peter Zeiting (1994a), "The Efficiency of Credit-Granting NGOs in Latin America," Frankfurt: Interdisziplinäre Projekt Consult.
- Schmidt, Reinhard H. y C.P. Zeiting (1994b), "Critical Issues in Small and Microbusiness Finance," presentado al International Donor Conference on Financial Sector Development in Vienna (setiembre), Frankfurt: Interdisziplinäre Projekt Consult.
- Schreiner, Mark y Claudio González-Vega (1995), "Dominican Republic: Analysis of the Clients of FondoMicro," Columbus, Ohio: The Ohio State University.
- Shaw, Thomas K. (1995), "The Behavior and Performance of Emerging Rural Financial Institutions: The Nigerian Credit Union Model," Tesis de Maestría, Columbus, Ohio: The Ohio State University.

- Von Pischke, J.D. (1991), *Finance at the Frontier. Debt Capacity and the Role of Credit in the Private Economy*, EDI Development Studies, Washington, D.C.: The World Bank.
- Von Pischke, J.D. y Dale W Adams (1983), "Fungibility and the Design and Evaluation of Agricultural Credit Projects," *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 62, No. 4 (noviembre).
- Yaron, Jacob (1994), "What Makes Rural Finance Institutions Successful?" *The World Bank Research Observer*, Vol. 9, No. 1, enero, pp. 49-70.